



# **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PROYEK JALAN LINGKAR UTARA KOTA TEGAL**

**TESIS**

**Disusun**

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2  
Program Studi Magister Kenotariatan**

**Oleh**

**ADI AKBAR  
B4B 007 003**

**PEMBIMBING :**

**Hj. Endang Sri Santi, SH., MH.**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2009**

**© ADI AKBAR 2009**

# **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PROYEK JALAN LINGKAR UTARA KOTA TEGAL**

**Disusun Oleh :  
ADI AKBAR  
B4B 007 003**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji  
Pada tanggal 14 Maret 2009**

**Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Kenotariatan**

**Pembimbing Utama**

**Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan**

**Hj. Endang Sri Santi, SH., MH.  
NIP. 130 929 452**

**H. Kashadi, SH., MH.  
NIP. 131 124 438**

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **ADI AKBAR**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 14 Maret 2009

Yang menerangkan,

ADI AKBAR, SH

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrahim,

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para shahabat dan seluruh umat pengikutnya, atas terselesaikannya penulisan Tesis dengan judul : ***Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.***

Terdorong keinginan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada di bidang Hukum Agraria khususnya mengenai proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan Kendala atau hambatan dalam proses pengadaan tanah tersebut dan bagaimana upaya yang dilakukan, maka penulis ingin mengkaji lebih dalam secara yuridis ke dalam suatu karya ilmiah.

Selain hal tersebut penulisan tesis ini juga merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan dan guna mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini, antara lain :

1. Bapak Prof. DR. dr. Susilo Wibowo, M.S., Med.,Spd. And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Dr. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;
5. Bapak Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
6. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH., MH. selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar memberikan bimbingan dan dukungan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini;
7. Ibu Ana Silviana S.H., M.Hum, selaku anggota Dewan Penguji Tesis yang telah meluangkan waktu untuk menguji Tesis ini;
8. Bapak Soerjanto, SH. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Tegal;
9. Bapak Budiyanto, SH. MSc. selaku Kasi Kantor Pertanahan Kota Tegal;
10. Ibundaku Hj. Berthaty, atas kasih sayang yang tulus, bimbingan, doa restu dan keridhaan serta pengorbanannya;

11. Istriku tercinta Khotimah Akbar, yang selalu setia mendampingi penulis dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan;
12. Rekan-rekanku Aria Dipahandi, SH. dan Basiran SH. serta Wagiyanto, SH.
13. Rekan-rekan M.Kn Undip angkatan tahun 2007 terima kasih atas persahabatan;
14. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan secara keseluruhan.

Semoga Tesis yang sederhana ini mampu memberikan sumbangsih pada bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan. Apabila terdapat kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan Tesis ini, maka hal tersebut bukan suatu kesengajaan, melainkan semata-mata karena kekhilafan penulis. Oleh karena itu kepada seluruh pembaca mohon memaklumi dan hendaknya memberikan kritik dan saran yang membangun.

Semarang, 14 Maret 2009

Penulis

**Abstrak**

## **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PROYEK JALAN LINGKAR UTARA KOTA TEGAL**

**Oleh  
ADI AKBAR**

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan kendala atau hambatan dalam pelaksanaannya serta upaya yang dilakukan untuk mengatasinya. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Empiris, yaitu penelitian hukum dengan cara pendekatan fakta yang ada dengan jalan mengadakan pengamatan dan penelitian dilapangan kemudian dikaji dan ditelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai acuan untuk memecahkan masalah. Data yang dipergunakan adalah data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan menggunakan kuisioner dan wawancara, serta data sekunder yang berupa studi kepustakaan. Analisa data yang digunakan adalah analisis kualitatif yang penarikan kesimpulannya secara deduktif.

Hasil penelitian yang diperoleh : 1) Proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu dengan tidak membentuk Panitia Pengadaan Tanah, namun hanya panitia yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota, sehingga akan menjadi sulit ketika terjadi ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian antara pihak masyarakat yang tanahnya terkena proyek dengan pihak panitia tersebut. 2) Rendahnya jumlah ganti-kerugian yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah selama ini menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat.

Kata kunci : Pengadaan Tanah, Ganti Rugi

## **ABSTRACT**

### **LAND EGUCITION FOR THE CONSTRUCTION OF NORTH RING ROAD PROJECT IN TEGAL CITY**

**By  
ADI AKBAR**

The matter of land exemption is very sensitive in its handling because it relates to many people's needs. If it is viewed from the government's needs of land used for the sake of development, it can be understood that the available state land is very limited. Therefore, the only way that can be taken is by exempting land owned by public, whether it has been administered by the right based on the Traditional Law or other rights according to the Agrarian Law.

This research has an objective to find out the process of land provision for the Construction of North Ring Road Project in Tegal City and the obstacles or hindrances in its execution and also the efforts taken to overcome them. The research method in this research was the juridical-empirical approach method, which is a legal research using the existing factual approach by conducting an observation and research at the site, then, it is observed and carefully studied based on the related law and order as the reference to solve problems. The data used were primary data collected directly from the site by using questionnaires and interviews, and also secondary data in form of a literature study. The data analysis was the qualitative analysis, in which, its process of drawing conclusion is conducted deductively.

The obtained research results are: 1) The execution of the project of land provision for the Construction of North Ring Road Project in Tegal City is attached to the terms of regional autonomy. This transfer surely with the hope of the acceleration of the achievement of national goals through the acceleration of regional goals, because the administration of regional autonomy has the objectives of improving better service and societal welfare, developing democratic life, justice and equal distribution and also maintaining harmonious relationship between the central and regional government and between the regions in order to maintain the unity of United State of the Republic of Indonesia. 2) The low amount of compensation offered in every execution of land exemption, which so far becomes the problem of the execution of exemption or right transfer is caused more by the factor of fund rather than the psychological factor of the society.

**Keywords:** land provision, compensation



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI .....	ix

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Kerangka Teori .....	9
F. Metode Penelitian .....	19
1. Metode Pendekatan .....	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	20
3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel .....	21
3.1. Populasi.....	21
3.2. Metode Penentuan Sampel .....	22

4. Metode Pengumpulan Data .....	23
5. Teknik Analisis Data .....	26
E. Sistematika Penulisan.....	27

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

1. Hak Atas Tanah Menurut UUPA.....	29
2. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum...	30
2.1. Pengertian Pengadaan Tanah.....	30
2.2. Asas-Asas Pengadaan Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional.....	33
2.3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah .....	34
2.4. Pengertian dan Kriteria Kepentingan Umum.....	36
3. Cara Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan .....	38
3.1. Jenis Tanah .....	38
3.2. Pengertian Cara Memperoleh Tanah.....	41
1. Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	41
2. Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	46

3. Peraturan Presiden No. 65/2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	47
3.3. Acara Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan.....	49
1. Permohonan.....	49
2. Pemindahan Hak Atas Tanah.....	52
3. Pelepasan Hak Atau Penyerahan Hak Dan Pembebasan Tanah .....	53
4. pencabutan Hak .....	55
3.4. Tahapan Pengadaan Untuk Kepentingan Umum .....	56
1. Persiapan .....	56
a. Menetapkan Lokasi Pengadaan Tanah.....	55
b. Membentuk Panitia Pengadaan Tanah .....	57
2. Pelaksanaan.....	58
a. Penyuluhan .....	58
b. Inventarisasi .....	58
c. Pengumuman.....	58
d. Musyawarah Mengenai Bentuk Besarnya Ganti Kerugian .....	59
e. Penyusunan Daftar Normatif Dan Pelaksanaan Pembayaran.....	60

f. Pelepasan Hak Atas Tanah .....	61
3. Pelaporan .....	62
4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	62

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

1. Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal .....	66
2. Kendala atau hambatan dalam proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan upaya yang dilakukan untuk mengatasinya .....	93
2.1. Upaya Penyelesaian .....	103

### **BAB IV PENUTUP**

1. Simpulan.....	121
2. Saran.....	124

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Dengan memiliki cipta, rasa, dan karsa, manusia telah mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi mendatang. Dalam arti bahwa pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. Hal tersebut sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

**Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia.**

**Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.**

**Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.**

**Pada dasarnya, secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.<sup>1</sup>**

Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

**Juga ini berarti bahwa nilai ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah tersebut, dengan demikian ganti rugi yang diberikan atas tanah itu juga menentukan berapa besar yang harus diterima. Namun demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur**

---

<sup>1</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), Hal.

dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pengadaan tanah.

Masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Proses pengadaan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Sehingga apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas mengenai kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak

atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>2</sup>

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sekarang ini dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mencabut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Hal ini dikarenakan, Keppres No.55/1993 sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut*. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, selanjutnya dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan

---

<sup>2</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hal. 6



pembangunan yang dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian dalam Keppres No. 55/1993 jelaslah bahwa kepentingan umum tidak sekedar memperhatikan “kemanfaatan”, akan tetapi juga membatasi dengan tegas pelaksanaannya dalam pembangunan kepentingan umum tersebut.

Selanjutnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah diubah dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan agar pembangunan nasional khususnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya dalam pelaksanaan pengadaan tanahnya. Prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan hukum haruslah tetap dijadikan landasan sesuai dengan prinsip bahwa negara kita adalah negara hukum.

Hal tersebut terjadi pada Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal, dimana hak atas tanah yang dimilikinya digunakan untuk proyek jalan namun proses peralihan hak atas tanah tersebut belum memenuhi kesepakatan, sehingga perlu diselesaikan melalui peradilan. Indikasi lain yang menunjukkan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam proyek jalan lingkar utara Tegal adalah; terbitnya SK. Walikota Tegal No.

590/00617.A/2001 yang bertentangan dengan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria No. 1 Tahun 1994. Dimana didalam SK Walikota Tegal tersebut posisi Ketua Tim Pengadaan Tanah bukan dipegang oleh Walikota selaku Kepala Daerah Tingkat II sebagaimana yang diatur oleh Keppres No. 55 Tahun 1993, melainkan diketuai oleh Asisten Administrasi dan Tata Praja Sekretaris Daerah Kota Tegal.

Selain itu untuk ganti tanah yang terkena proyek tersebut juga mengalami hal yang menyimpang dari ketentuan yaitu nilai jual yang melampaui NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) dan dibayar sebelum pembebasan dilakukan. Hal ini dapat diindikasikan sebagai satu bentuk pelanggaran dari Peraturan Menteri Negara Agraria No. 1 tahun 1994. Adanya pelanggaran dalam proses pembayaran sehingga timbul gugatan perdata di pengadilan serta masih ditemuinya sengketa yang seharusnya penyelesaian pembayaran dititipkan melalui Pengadilan Negeri tetapi ini tidak dilakukan.

Hal ini bertentangan dengan UU. No. 20/tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah yang hanya dapat dilakukan atas ijin Presiden, dan harus disertai dengan ganti rugi yang layak. Dalam keyataannya ketentuan-ketentuan yang berdasarkan UU tersebut tidak dilakukan dalam Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal, yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan. Dari kasus ini nampak bahwa

perlindungan hak atas tanah masih lemah, dan disisi lain ada kesewenangan pemerintah yang mengatasnamakan kepentingan umum untuk memperoleh tanah dengan cara-cara yang inkonstitusional.

Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan ditempuh dengan jalan musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Apabila pengadaan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Dari uraian tersebut, merupakan alasan yang mendorong penulis untuk menyusun tesis yang berjudul “***Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal***”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal ?
2. Kendala atau hambatan apa dalam proses pengadaan tanah tersebut dan bagaimana upaya yang dilakukan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal;
2. Untuk mengetahui kendala atau hambatan dalam proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan upaya yang dilakukan untuk mengatasinya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini, manfaat utama dari penelitian ini diharapkan tercapai, yaitu :

1. Manfaat secara teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan.

2. Manfaat secara praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu :

- a. Memberi sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal;
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya khususnya yang berkaitan dengan otonomi di bidang pertanahan.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Keadilan bagi setiap individu merupakan sesuatu yang sangat abstrak, dalam arti tidak ada batasan tentang sesuatu yang dianggap “adil”. Adil bagi kita belum tentu adil bagi orang lain. Sehingga keadilan dalam masyarakat sangatlah relatif, tergantung obyek dan subyek keadilan.

Keadilan dibagi dalam keadilan “Perdata” dan keadilan “Pidana”, yang mempunyai ciri tersendiri. Ciri yang membedakan keduanya adalah bahwa dalam keadilan “Perdata” seseorang dihadapkan pada pelanggaran-pelanggaran perserorangan, dalam arti pelanggaran hak orang lain. Sedangkan keadilan dalam “Pidana” dihadapkan pada pelanggaran-pelanggaran terhadap umum.

Penerapan keadilan dalam masyarakat membutuhkan pengelolaan, tidak dapat diserahkan kepada masyarakat begitu saja. Diserahkan kepada masyarakat dalam arti dipercayakan kepada masing-masing anggota masyarakat.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, Op. Cit, Hal. 217

Menurut Plato, keadilan adalah *“apabila seseorang itu menjalankan pekerjaannya dalam hidup ini sesuai dengan kemampuan yang ada padanya”*. Setiap anggota masyarakat mempunyai tugas dan fungsi masing-masing yang khusus sesuai dengan kemampuannya. Dengan demikian menurut Plato, bahwa *“bahwa masyarakat yang adil adalah masyarakat yang anggota-anggotanya bisa menjalankan kegiatannya mengurus pekerjaan sendiri tanpa mencampuri orang lain, itulah yang disebut dengan Keadilan”*.<sup>4</sup>

Dalam kehidupan masyarakat memang tidak dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan, oleh sebab itu harus diselesaikan oleh kekuasaan yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri.

Dalam menjalankan hukum sehari-hari kita harus mempunyai suatu standar yang umum guna memperbaiki konsekuensi-konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain.<sup>5</sup>

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan tesis ini maka dalam hal penyelesaian masalah yang ada tidak hanya memandang dari segi bekerjanya hukum secara otonom, akan tetapi memandang bekerjanya hukum itu sebagai bagian dari bekerjanya segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain sebagainya, dimana rasa keadilan ada pada kenyataan di masyarakat.

---

<sup>4</sup> Loc. It.

<sup>5</sup> Friedmann. *Legal Theory*, (London :Steven & Sons, 1955), Hal.10

Oleh karena itu rasa keadilan berada di masyarakat, bukan pada peraturan perundang-undangan.

### **Keadilan dalam Masyarakat**

Secara teoritis penggusuran tanah untuk kepentingan umum, dalam hal ini kepentingan pemerintah hanya dengan suatu Surat Keputusan (SK) sebagai proyek yang mewakili dan menunjang kepentingan umum. Keberadaan Panitia Pengadaan Tanah secara teknis-yuridis hanya membantu dan menjembatani kepentingan umum agar terlaksana dengan baik dan mencapai sasarnya dengan tepat, sehingga agar salah satu pihak tidak ada yang terkondisikan untuk menjadi rendah posisi tawarnya. Jadi siapa yang lemah harus didukung dan diarahkan, bukan sebaliknya hanya mengikuti logika ekonomi saja yang menutup mata keadilan dan kemanusiaan dalam masyarakat.

Bagi pemilik tanah tingkat pentingnya pemberian ganti kerugian bukanlah pada prosedur yang digunakan tetapi lebih kepada besarnya ganti kerugian itu sendiri, apakah sesuai dengan apa yang telah dikorbankan oleh pemilik tanah atau tidak. Oleh karena itu keadilan dalam masyarakat khususnya yang menyangkut pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bukan terletak pada prosedur pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, khususnya untuk kepentingan umum sering terjadi konflik, baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal terjadi antara masyarakat pemilik tanah yang akan digunakan untuk

kepentingan umum dengan pemerintah menyangkut ganti rugi, sedangkan horizontal adalah antar masyarakat itu sendiri menyangkut pihak-pihak yang setuju dengan pihak yang tidak setuju akan adanya pembangunan untuk kepentingan umum.

Konflik mengandung pengertian "benturan ", seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu dan individu, kelompok dan kelompok, individu dan kelompok, dan antara individu atau kelompok dengan pemerintah. Konflik terjadi antar kelompok yang memperebutkan hal yang sama.<sup>6</sup>

Ada berbagai teori penyebab konflik, misalnya teori hubungan masyarakat menganggap bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan di antara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sedangkan teori negosiasi prinsip menganggap bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras dan perbedaan-perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik.<sup>7</sup> Sedangkan teori elit memandang bahwa setiap masyarakat terbagi dalam dua kategori:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, ( Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia : 1992), Hal. 145

<sup>7</sup> S.N. Kartikasari (Penyunting), *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk bertindak*, Jakarta:The British Council, 2000. Hal. 8

<sup>8</sup> S.P. Varma, *Teori Politik Modern*. (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), Hal. 119



- (a) sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah; dan
- (b) sejumlah besar masa yang ditakdirkan untuk diperintah.

**Mosca** dan **Pareto** membagi stratifikasi masyarakat dalam tiga kategori yaitu:<sup>9</sup>

- (a) elit yang memerintah (*governing elite*);
- (b) elit yang tidak memerintah (*non-governing elite*);
- (c) dan masa umum (*non-elite*).

Konflik biasanya merujuk pada keadaan dimana seseorang atau suatu kelompok dengan identitas yang jelas, terlibat pertentangan secara sadar dengan satu atau lebih kelompok lain karena kelompok-kelompok ini mengejar atau berusaha mencapai tujuan. Pertentangan tersebut polanya dapat hanya sebatas pertentangan nilai, atau menyangkut klaim terhadap status (jabatan politik), kekuasaan, dan atau sumberdaya-sumberdaya yang terbatas; serta dalam prosesnya seringkali ditandai oleh adanya upaya dari masing-masing pihak untuk saling menetralisasi, menyederai, hingga mengeliminasi posisi/eksistensi rival/lawannya.<sup>10</sup> Konflik akan merupakan suatu pertumbukan antara dua atau lebih dari dua pihak, yang masing-masing mencoba menyingkirkan pihak lawannya dari arena kehidupan bersama, atau setidaknya menaklukkannya dan mendegradasikan lawannya ke posisi yang lebih ter subordinasi.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid, Hal. 120

<sup>10</sup> Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, (New York : Free Press, 1956). Hal.3

<sup>11</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2006, *Konflik: Masalah, Fungsi dan Pengelolaannya*, ...Makalah disampaikan dalam Diskusi ...Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur ..., yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur. Hal. 2

Pembahasan permasalahan dalam penulisan karya ilmiah ini menggunakan paradigma fakta sosial, karena permasalahan yang dibahas menyangkut struktur sosial (*social structure*) dan institusi sosial (*social institution*), dalam hal ini menyangkut tentang pengadaan tanah untuk pembangunan proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal, dalam hubungan dengan fakta sosial ini, maka teori sosial yang dipergunakan adalah teori fungsionalisme struktural. Sedangkan teori hukum yang dipergunakan sebagai acuan adalah teori *social engineering*.

Hukum sebagai lembaga yang bekerja di dalam masyarakat minimal memiliki 3 (tiga) perspektif dari fungsinya (fungsi hukum), yaitu :<sup>12</sup>

*Pertama*, sebagai kontrol sosial dari hukum yang merupakan salah satu dari konsep-konsep yang biasanya, paling banyak digunakan dalam studi-studi kemasyarakatan. Dalam perspektif ini fungsi utama suatu sistem hukum bersifat integratif karena dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulasi sosial dalam suatu sistem sosial. Oleh sebab itu dikatakan Bergers<sup>13</sup> bahwa tidak ada masyarakat yang bisa hidup langgeng tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya. Selanjutnya menurut Parsons agar hukum dapat mengemban fungsi kontrol tersebut, mengemukakan ada 4 (empat) prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu: <sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> A. G. Peters dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Study Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, Hal. 10

<sup>13</sup> Peter L. Berger, *Invitation to Sociology: A Humanistic Prospective*, (alih bahasa Daniel Dhakidae), Inti Sarana Aksara, Jakarta, 1992, Hal. 98

<sup>14</sup> Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial (Sketsa, Penilaian dan Perbandingan)*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, Hal. 220-230

1. masalah dasar legitimasi, yakni menyangkut ideologi yang menjadi dasar penataan aturan hukum;
2. masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum proses hukumnya;
3. masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut, dan
4. masalah kewenangan penegakan aturan hukum.

*Kedua* sebagai *social engineering* yang merupakan tinjauan yang paling banyak digunakan oleh pejabat (*the official perspective of the law*) untuk menggali sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanismenya. Mengikuti pandangan penganjur *perspective social engineering by the law*, oleh Satjipto Rahardjo<sup>15</sup> dikemukakan adanya 4 (empat) syarat utama yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat mengarahkan suatu masyarakat, yaitu dengan cara:

- a. penggambaran yang baik dari suatu situasi yang dihadapi;
- b. analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan jenjang nilai-nilai;
- c. verifikasi dari hipotesis-hipotesis; dan
- d. adanya pengukuran terhadap efektivitas dari undang-undang yang berlaku.

*Ketiga* perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottoms up view of the law*), hukum dalam perspektif ini meliputi obyek studi seperti misalnya kemampuan hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum dan lain sebagainya.

Dengan meminjam inti dari 3 (tiga) perspektif hukum tersebut, maka secara teoritis dapatlah dikatakan kalau bergesernya nilai-nilai Wakaf di

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo. *Pemanfaatan Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, Hal. 66

masyarakat Kota Semarang, ialah karena institusi hukum tersebut baik di tingkat substansi maupun struktur, telah gagal mengintegrasikan kepentingan-kepentingan yang menjadi prasyarat untuk dapat berfungsinya suatu sistem hukum baik sebagai kontrol, maupun dalam mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan hukum.

Budaya hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedmann<sup>16</sup> adalah keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian budaya hukum menempati posisi yang sangat strategis dalam menentukan pilihan berperilaku dalam menerima hukum atau justru sebaliknya menolak. Dengan perkataan lain, suatu institusi hukum pada akhirnya akan dapat menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat ataupun suatu komunitas tertentu adalah sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat ataupun komunitas tertentu adalah sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat atau komunitas yang bersangkutan.

Berkaitan dengan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah (yang merupakan masalah klasik), menurut Ahmad Husein Hasibuan ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pembebasan tanah: faktor

---

<sup>16</sup> Lawrence M. Friedmann, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel Foundation, 19-75, Hal. 15

psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah:<sup>17</sup>

- (1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan;
- (2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi; dan
- (3) kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri. Selanjutnya, kendala yang merupakan faktor dana adalah keterbatasan dana pembebasan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti-kerugian dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.

Dari berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti kerugian. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pembebasan tanah.

---

<sup>17</sup> Ahmad Husein Hasibuan, 1986 *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah: Hal. 6-7

Penulis berpendapat, ganti-kerugian menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai ada-tidaknya kesediaan pemilik/yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-kerugian yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>18</sup>

### **1. Metode pendekatan**

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), Hal. 1

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan analisis, maka dalam penulisan tesis ini menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Empiris, yaitu penelitian hukum dengan cara pendekatan fakta yang ada dengan jalan mengadakan pengamatan dan penelitian dilapangan kemudian dikaji dan ditelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai acuan untuk memecahkan masalah.<sup>19</sup> Dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

## **2. Spesifikasi penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal, sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

## **3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel**

### **3.1. Populasi**

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan

---

<sup>19</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hal. 52

diteliti.<sup>20</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dengan Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan Kendala atau hambatan yang muncul dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal serta upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengatasi hambatan yang muncul Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal., yaitu masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan Pemerintah Kota Tegal selaku instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Oleh karena itu dengan menggunakan populasi tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penulisan tesis ini.

### **3.2. Metode Penentuan Sampel**

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Untuk itu, untuk memilih sampel yang representatif diperlukan teknik sampling. Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik *purposive non random sampling*, sehingga subyek-subyek yang dituju dapat diperoleh dan berguna bagi penelitian ini.

---

<sup>20</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Op, Cit.* Hal. 44



Berdasarkan hal tersebut, maka sample penelitian adalah Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan Kendala atau hambatan yang muncul dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal serta upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengatasi hambatan yang muncul Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal yang pengambilan secara *purposive*.

Oleh karena itu, berdasarkan sample tersebut diatas maka yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sepuluh (10) warga masyarakat yang tanahnya untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal;
2. Kepala Kantor Pertanahan Kota Tegal;
3. Ketua dan/atau anggota Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal;

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

## 1. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat.

Data primer diperoleh dengan :

- a. *Wawancara*, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.<sup>21</sup>

- b. *Daftar pertanyaan*, yaitu daftar pertanyaan yang diajukan kepada orang-orang yang terkait dengan proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal untuk memperoleh jawaban secara tertulis. Dalam hal ini, daftar pertanyaan diberikan kepada masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

## 2. Data sekunder

---

<sup>21</sup> Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985). Hal. 26

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur. Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

1. Peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Pasal 6 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Pasal 10 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

2. Peraturan Pemerintah, meliputi :

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- ii. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

3. Peraturan Presiden yaitu:

- i. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- ii. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- ii. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
  - 1. Buku-buku mengenai Pengadaan Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
  - 2. Makalah dan Artikel, meliputi makalah Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

## **5. Tehnik Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara

deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.<sup>22</sup>

Dalam penarikan kesimpulan, penulis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah suatu metode menarik kesimpulan dari yang bersifat umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk menyusun tesis ini penulisan yang berjudul "*Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal*", peneliti membahas menguraikan masalah yang dibagi dalam empat bab. Maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab-bab adalah agar untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik. Adapun pembagiannya adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, bab ini merupakan pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisi teori-teori dan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum yang melandasi pembahasan masalah-masalah yang akan dibahas menurut undang-undang yaitu

---

<sup>22</sup> Soeryono Soekanto, *Op. Cit.* Hal. 10

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Cara Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan.

Bab III Hasil Penelitian Dan Pembahasan, dalam hal ini akan diuraikan tentang hasil penelitian mengenai Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan Kendala atau hambatan yang muncul dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal serta upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengatasi hambatan yang muncul Proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

Bab IV Penutup, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

Daftar Pustaka.

Lampiran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1. Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Hak Menguasai Negara merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>23</sup>

Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa :

*“atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.*

atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, ( Jakarta : Djambatan, 2003), Hal. 24

*“atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.*

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

*Hak Milik;*

*Hak Guna Usaha;*

*Hak Guna Bangunan;*

*Hak Pakai;*

*Hak Sewa;*

*Hak Membuka Tanah;*

*Hak Memungut Hasil Hutan;*

*Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.*

## **2. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.**

### **2.1. Pengertian Pengadaan Tanah**

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.<sup>24</sup>

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah :

---

<sup>24</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), Hal. 40



*“setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”.<sup>25</sup>*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Namun Ketentuan tersebut kemudian diubah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Perpres No.65/2006, yang menyatakan bahwa :

*“Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah”.*

Sehingga dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

---

<sup>25</sup> Hadi Setia Tunggal, *Peraturan Perundang-undangan Pertanahan*, (Jakarta : Harvarindo, 2006), Hal. 31

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan pemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata , lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.<sup>26</sup>

## **2.2. Asas-Asas Pengadaan Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

---

<sup>26</sup> Ibid. Hal. 155

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :  
“*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”.<sup>27</sup> Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa asas dalam pengadaan tanah menurut hukum nasional adalah :<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta : Djambatan, 2000), Hal. 7

<sup>28</sup> Syafrudin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Makalah - Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara. 2004.Hal. 4-10

1. Asas Kesepakatan / Konsensus;
2. Asas Kemanfaatan;
3. Asas Kepastian;
4. Asas Keadilan;
5. Asas Musyawarah;
6. Asas keterbukaan;
7. Asas Keikutsertaan
8. Asas Kesetaraan.

### **2.3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Dasar hukum yang digunakan sebagai sarana pengadaan tanah dan pengurusan/sertifikasi tanah instansi pemerintah meliputi:

1. Pasal 6 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
3. Pasal 10 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
6. Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;

7. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
8. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
9. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
11. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketetalaksanaan Kewenangan. Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kota/Kota.

#### **2.4. Pengertian dan Kriteria Kepentingan Umum**

Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas mengenai kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>29</sup>

Sementara itu menurut Pasal 1 angka 5 Ketentuan Umum Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi

---

<sup>29</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit.* Hal. 6

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan “*Kepentingan Umum adalah Kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat*”. Meskipun Peraturan Presiden tersebut telah di rubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, namun pengertian tentang kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 Ketentuan Umum Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tetap berlaku karena ketentuan tersebut tidak dirubah.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>30</sup>

Pengertian kepentingan umum sangat abstrak, mudah dipahami secara teoritis tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan. Pemberian makna kepentingan umum tampaknya sering sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah, ketika orientasinya difokuskan pada

---

<sup>30</sup> John Salindeho, *Op. Cit.* Hal. 40

pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas.<sup>31</sup>

Menurut John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>32</sup> Sedangkan menurut UUPA dan UU No. 20 Tahun 1961 kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.

Oleh sebab itu maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

### **3. Cara Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan**

#### **3.1. Jenis Tanah**

---

<sup>31</sup> H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Prerspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah : Anatar Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, (Yogyakarta : Media Abadi, 2005), Hal. 155

<sup>32</sup> John Salindeho. *Op. Cit.* Hal. 45

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas.

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama Domein Verklaring yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya adalah domein atau milik negara.

Akibat hukum pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dimiliki rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak barat, di atas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Adanya konsep domein negara tersebut maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi di luar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas *Vrij Landsdomein*.

Dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak



guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi :<sup>33</sup>

1. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
2. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan;
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara dan apabila di atas tanah itu terdapat hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah hak.

Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara tetapi penguasaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu yang ada di atasnya. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai negara.

Selain tanah negara terdapat juga tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak

---

<sup>33</sup> Maria S.W. Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001). Hal. 62

atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi di atas tanah tersebut terdapat salah satu hak atas tanah seperti yang ditetapkan dalam UUPA.

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa : <sup>34</sup>

*a. Tanah negara yang masih kosong atau murni*

Yang dimaksud tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.

*b. Tanah hak yang habis waktunya*

HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

*c. Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela.*

Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. Dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Si pelepas hak akan

---

<sup>34</sup> *Loc, It.*

menerima uang ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.

### **3.2. Pengertian Cara Memperoleh Tanah**

#### **1. Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) Keppres No. 55/1993 menyatakan bahwa cara pengadaan tanah ada 2 (dua) macam, yaitu : *pertama* pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan *kedua* jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.

Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela. Untuk cara yang *pertama* dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keppres No.55/1993, sedangkan cara *kedua* dilakukan untuk pengadaan tanah yang dilaksanakan selain bagi kepentingan umum.

Menurut Pasal 6 ayat (1) Keppres No.55/1993 menyatakan bahwa “*pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I*”, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa “*panitia Pengadaan Tanah dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Tingkat II*”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Keppres No.55/1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan musyawarah, yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan.

Apabila dalam musyawarah tersebut telah tercapai kesepakatan antar para pihak, maka pemilik tanah diberikan ganti kerugian sesuai dengan yang telah disepakati oleh para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Keppres No.55/1993.

Sebelum berlakunya Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (PMDN No.15/1975).

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam PMDN No.15/1975 untuk pengadaan tanah dikenal dengan istilah *Pembebasan Tanah*, yang berarti *melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi*. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres 55/1993 menyatakan bahwa :

*“pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.*

kemudian untuk musyawarahnya itu diatur dalam butir ke-5 yang menyatakan bahwa :

*“musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besar ganti-kerugian”.*

Setelah berlakunya Keppres No.55/1993 istilah tersebut berubah menjadi *Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah*. Oleh karena itu segi-segi hukum materiilnya pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak, yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KHU Pdt.<sup>35</sup>

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern-administrasinya, yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan

---

<sup>35</sup> Boedi Harsono, *Aspek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Makalah :1990), Hal 4.

pada PMDN No.15/1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah berdasarkan Keppres No.55/1993.<sup>36</sup>

Secara hukum kedudukan Keppres No.55/1993 sama dengan PMDN No.15/1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya terkandung ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut.

Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres No.55/1993 merupakan suatu peraturan intern-administratif maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah biarpun ada rumusan yang memberi kesan yang demikian, dan karena bukan undang-undang maka tidak dapat pula dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.<sup>37</sup>

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensinya keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir/final.<sup>38</sup>

Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres No.55/1993 yang menyatakan bahwa apabila pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan yang ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan lokasi

---

<sup>36</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 19

<sup>37</sup> Boedi Harsono, Op. Cit, Hal. 9

<sup>38</sup> *Loc. Cit.*

pembangunan tidak bisa dipindahkan ketempat lain maka diusulkan dilakukan dengan pencabutan hak atas tanah.<sup>39</sup>

Selain itu, Keppres No.55/1993 merupakan penyempurnaan kekurangan atau kelemahan dari peraturan sebelumnya yaitu PMDN No.15/1975 khususnya yang menyangkut hal-hal sebagai berikut :<sup>40</sup>

- a. Pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah;
- b. Dasar perhitungan ganti rugi yang didasarakkan pada harga dasar;
- c. Tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti rugi.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres 55 No.55/1993 sama dengan PMDN No.15/1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya PMDN No.15/1975 disebut pembebasan tanah.

## **2. Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Dengan berlakunya Perpres No.36/2005 maka ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Keppres No.55/1993. Menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36/2005 menyatakan bahwa:

*Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara :*

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau*
- b. Pencabutan hak atas tanah.*

---

<sup>39</sup> *Loc. Cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa :

*“Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Perpres No.36/2005 bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau Pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

### **3. Peraturan Presiden No. 65/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Menurut menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa:

*Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara :*

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau*
- b. Pencabutan hak atas tanah.*

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa :



*“Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.*

Dengan berlakunya Perpres No.65/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maka ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Perpres No.36/2005.

Dalam perubahan tersebut dinyatakan bahwa tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perpres No.65/2006, yaitu :

- (1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;*
- (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Perpres No.65/2006 bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, tidak dengan pencabutan hak atas tanah.

Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang mengatur atau memperbolehkan tata cara pencabutan hak atas tanah untuk

memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

### **3.3. Acara Memperoleh Tanah Untuk Pembangunan**

#### **1. Permohonan**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum melalui cara permohonan dan pemberian hak atas tanah negara dilakukan apabila tanah yang diperlukan berstatus tanah negara.

**Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu Tanah Negara dan Tanah Hak. Tanah Negara adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah Kaum dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah-tanah ini tanah-tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh Negara.<sup>41</sup>**

Pemberian hak atas tanah adalah pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau suatu badan hukum. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3

---

<sup>41</sup> Boedi Harsono, Op. Cit, 1999. Hal. 263

Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara, pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak.

Tata cara permohonan hak atas tanah dalam hal ini Tanah Negara diawali dengan syarat-syarat bagi pemohon yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kota yang memerlukan tanah. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan menentukan bahwa :

*“Pemohon hak atas tanah mengajukan permohonan atas tanah negara secara tertulis, yang diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan”.*

Dalam permohonan tersebut memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik serta keterangan lainnya berupa keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon serta keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan maka :

- (1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- (2) Mencatat dalam formulir isian.

- (3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian
- (4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat dan berkas permohonan hak atas tanah yang telah lengkap dan telah diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku maka diterbitkanlah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah yang dimohon kemudian dilakukan pendaftaran haknya ke Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda lahirnya hak atas tanah tersebut.

## **2. Pemindahan Hak Atas Tanah**

Pemindahan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Pemindahan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah ditempuh apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah apabila :

1. tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
2. pihak yang memerlukan tanah dapat memiliki hak yang sudah ada;
3. pemilik bersedia melepaskan haknya.

Dengan demikian dapat disimpulkan, yaitu apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

### **3. Pelepasan Hak atau Penyerahan Hak dan Pembebasan Tanah**

Pelepasan hak adalah perbuatan hukum melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah dan benda-benda yang terdapat di atasnya dengan memberikan ganti kerugian dasar musyawarah, sehingga tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara dan kemudian diberikan hak baru sesuai kepada pihak yang memerlukan tanah. Sedangkan Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi.

Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Pengadaan tanah melalui cara pelepasan atau penyerahan hak dilakukan apabila:

1. tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
2. pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki hak yang sudah ada;
3. pemilik bersedia melepaskan haknya.

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah.

#### **4. Pencabutan Hak**

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa : <sup>42</sup>

*"Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak".*

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui cara pencabutan hak dilakukan apabila:

- a. tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
- b. pemilik tidak bersedia melepaskan haknya;

---

<sup>42</sup> Hadi Setia Tunggal, *Loc. Cit.*

- c. tanah tersebut diperlukan untuk lokasi pembangunan proyek yang bersifat strategis dan lokasinya tidak memungkinkan untuk dipindahkan ke lokasi lain.

Namun demikian dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka tidak digunakan lagi tata cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perpres No.65/2006, yaitu :

1. *Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;*
2. *Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Perpres No.65/2006 bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, tidak dengan pencabutan hak atas tanah.

### **3.4. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Secara garis besar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu :<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Sarjita, *Op. Cit.* Hal.46-52

## **1. Persiapan**

### *a. Menetapkan Lokasi Pengadaan Tanah*

Disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kota/ Kota. Bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau Kota yang telah ada.

Penetapan lokasi pengadaan tanah ini dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Penetapan Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Wilayah DKI Jakarta.

### *b. Membentuk Panitia Pengadaan Tanah*

Pasal 6 ayat (1) Perpres No. 36/2005 menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah Kota/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah Kota/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota. Selanjutnya ayat (5) menyatakan bahwa susunan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait.

Ketentuan tersebut selanjutnya dirubah dengan Perpres No. 65/2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36/2005 yang dinyatakan dalam Pasal 6 ayat (5) yaitu susunan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

---



(PPT) merupakan tahapan awal dalam pengadaan tanah untuk pembanguna bagi kepentingan umum.

## **2. Pelaksanaan**

### *a. Penyuluhan*

Dalam penyuluhan ini Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan, dengan dipandu oleh:

- 1) Ketua PPT dan Wakil Ketua PPT dan dihadiri oleh anggota PPT dan Pimpinan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah

### *b. Inventarisasi*

Pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait. Inventarisasi meliputi objek tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan, batas-atas tananya, subyek atau pemilik/pemegang hak atas tanah dan penguasaan tanah serta penggunaannya, termasuk bangunan, tanaman serta benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang akan terkena pembangunan.

### *c. Pengumuman*

Pengumuman hasil inventarisasi diperlukan untuk memberitahukan dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pembangunan untuk mengajukan keberatan atas hasil inventarisasi. Pengumuman dilampiri dengan Peta dan daftar yang menguraikan mengenai Subjek (nama pemegang/ pemilik tanah), luas, status tanah, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, bendabenda lainnya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), Nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) bidang tanah serta keterangan keterangan lainnya dan ditandatangani oleh PPT serta diumumkan di Kantor Pertanahan Kota/Kota, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/desa setempat dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan. Jika ada keberatan yang diajukan oleh masyarakat dalam tenggang ditetapkan dan oleh PPT dianggap cukup beralasan, Pihak PPT mengadakan perubahan, sebagaimana mestinya.

*d. Musyawarah Mengenai Bentuk Besarnya Ganti Kerugian*

Musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam Musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara pemilik tanah dengan pihak yang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh, kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Hasil musyawarah ini (diumumkan) dalam Berita Acara Musyawarah yang ditandatangani oleh masyarakat yang tanahnya terkena

pembangunan dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Kemudian untuk kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dituangkan dalam Surat Keputusan PPT yang ditandatangani oleh Ketua PPT. Jika kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai, maka PPT menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan melampirkan Berita Acara Penaksiran dan Notulen Rapat Musyawarah.

Bentuk ganti kerugian dapat berupa: 1) Uang; 2) Tanah Pengganti; 3) Pemukiman Kembali atau bentuk lain yang telah disetujui kedua belah pihak yang bersangkutan. Khusus untuk tanah wakaf peribadatan lainnya, maka bentuk ganti kerugian berupa tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan.

Penaksiran Nilai Tanah: ditentukan berdasarkan hak dan status penguasaan tanah yang terkena pembangunan, sedangkan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang terkait.

*e. Penyusunan daftar nominatif dan pelaksanaan pembayarannya.*

Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh PPT dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) anggota PPT.

*f. Pelepasan Hak Atas Tanah*

Pelepasan hak atas tanahnya pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak dan penyerahan tanah dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh Pemegang/Pemilik tanah dilakukan di hadapan anggota PPT dengan mertyerahkan asli tanda bukti hak atas tanah (sertipikat) atau bukti kepemilikan / perolehan tanah lainnya.

Surat Pelepasan / Penyerahan Hak Atas Tanah ditandatangani oleh Pemegang hak atas tanah /pemilik tanah dan Kepala Kantor / Dinas / Badan Pertanahan Kota/Kota dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan / penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah / Kepala desa setempat.

Biaya PPT: Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan Panitia Pengadaan tanah ditanggung oleh Instansi yang memerlukan tanah, besarnya tidak lebih dari 4 % dari jumlah nilai ganti kerugian dengan rincian sebesar 1% untuk Honorarium PPT, 1 % untuk Biaya Administrasi PPT, dan sebesar 2% untuk Biaya Operasional PPT dengan berpedoman pada Surat Edaran Menteri Keuangan RI Nomor SE.132/A/63, tanggal 29 Oktober

### **3. Pelaporan**

Setelah pelaksanaan Pengadaan Tanah selesai, BuTegal/ Walikota atau Gubernur menyampaikan laporan secara tertulis kepada Pemerintah Cq. Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil BPN Provinsi setempat.

#### **4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

**Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”.**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa :

*“ Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.*

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut :

*“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:*

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;*
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;*
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa”.*

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.<sup>44</sup> Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :

*“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.*

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, Op. Cit, Hal.578

badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Proses pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal**

Bermula dari upaya pemerintah Kabupaten/Kota Tegal untuk membangun infrastruktur berupa jalan lingkar utara agar mempermudah arus transportasi, menghindari penumpukan kendaraan di daerah kota, serta membuka dan memperlancar arus komoditas hasil pertanian dan industri yang ada di Kota Tegal, maka dibangun sarana transportasi berupa jalur lingkar utara Kota Tegal atau sering juga disebut sebagai “Jalingkut”.

Kebijakan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Tegal bertepatan dengan akhir jabatan Walikota, yang kebetulan akan mencalonkan diri sebagai calon Walikota untuk periode berikutnya. Dalam kesempatan ini program pengadaan tanah untuk jalan lingkar utara Kota Tegal dijadikan sarana oleh tim sukses atau pendukung sebagai kampanye atau ajakan memilih salah seorang diantara calon Walikota.

Dalam pelaksanaan terlalu dipaksakan dengan dalih bahwa pengadaan tanah harus selesai pada tahun anggaran 2003/2004 yaitu pada bulan April 2004, kalau pada bulan April tidak bisa selesai kucuran bantuan Bank Dunia untuk pembangunan fisik tidak bisa keluar. Padahal pada tahun anggaran



tersebut sebenarnya adalah batas akhir jabatan Walikota, sehingga apabila program ini berjalan dengan lancar dengan sendiri ditunjukkan sebagai keberhasilan salah satu Walikota, sehingga apabila program ini berjalan dengan lancar dengan sendiri ditunjukkan sebagai keberhasilan salah satu calon Walikota, dalam melaksanakan program Jalan Lingkar Utara. Kebijakan pemerintah yang baik ini semestinya tidak menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya, akan tetapi sebaliknya proyek Jalingkut sarat dengan permasalahan, baik dalam prosedur birokrasinya maupun dalam implementasi.

Pengadaan tanah dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah disepakati terlebih dahulu. Perolehan hak atas tanah dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia dan penghormatan hak atas tanah yang syah.

Penentuan bentuk dan besar ganti kerugian dalam perolehan hak atas tanah oleh pemerintah oleh Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur berdasarkan filosofi bangsa Indonesia yaitu musyawarah dengan berdasar saling mendengar dan saling memberi dan menerima pendapat serta

keinginan yang didasarkan atas sukarelaan antara pemegang hak dan yang memerlukan tanah.

Sedangkan batasan tentang pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan perolehan hak atas tanah oleh pemerintah, diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1994 tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dibatasi secara limitatif sebanyak 15 jenis yaitu :

1. Jalan umum, saluran pembuangan air.
2. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
3. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat.
4. Pelabuhan atau bandara udara atau terminal.
5. Peribadatan.
6. Pendidikan dan sekolahan.
7. Pasar umum dan pasar INPRES.
8. Fasilitas pemakaman umum.
9. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana.
10. Pos dan telekomunikasi.
11. Saranan olah raga.
12. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukung lainnya.
13. Kantor pemerintah.
14. Fasilitas angkatan bersenjata Republik Indonesia.

15. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Sedangkan kriteria kepentingan umum menurut Peraturan Presiden No. 36/2005 adalah :

1. Jalan umum. Jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, diruang atas tanah, ataupun ruang bawah tanah) saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
2. Waduk, bendungan, bendung irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
3. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat.
4. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal.
5. Peribadatan.
6. Pendidikan dan sekolahan.
7. Pasar umum.
8. Fasilitas Pemakaman Umum.
9. Fasilitas Keselamatan Umum.
10. Pos dan telekomunikasi.
11. Sarana Olah Raga.
12. Stasiun penyiaran radio, televisi dan arena pendukung lainnya.
13. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga internasional dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

14. Fasilitas tentara nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
15. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan.
16. Rumah susun sederhana.
17. Tempat pembuangan sampah.
18. Cagar alam dan cagar budaya.
19. Pertamanan.
20. Panti sosial.
21. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Selanjutnya kriteria kepentingan umum menurut Peraturan Presiden No. 35/Tahun 2006 sebagai berikut :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun ruang bawah tanah) saluran air minum/ air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
2. Waduk, bendungan, bendung irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal
4. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
5. Tempat pembuangan sampah.
6. Cagar alam dan cagar budaya.
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah masih mengacu pada ketentuan Keputusan Presiden No. 55/Tahun 1993 dan standar mekanisme yang harus dilalui tahap demi tahap, norma standar ini diatur dalam keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003, Tentang norma standart mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah sebagai berikut :

- a. Penetapan lokasi.
- b. Pembentukan panitia pengadaan tanah.
- c. Penyuluhan yang dilakukan bersama antara instansi yang membutuhkan tanah.
- d. Inventarisasi untuk penetapan kepastian lokasi yang terkena pembangunan.
- e. Mengumumkan hasil inventarisasi dengan diumumkan di kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.
- f. Melaksanakan musyawarah.
- g. Menetapkan besaran dan bentuk ganti kerugian atau santunan.
- h. Menaksir nilai tanah.
- i. Melaksanakan ganti rugi.
- j. Pelepasan dan pemberian hak.
- k. Pendaftaran hak atas tanah.
- l. Penyusunan laporan.

Dengan 12 ketentuan proses pengadaan tanah yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003, menunjukkan bahwa pelepasan

hak atas tanah masyarakat yang akan digunakan untuk kepentingan umum oleh pemerintah tidaklah sederhana, proses harus melewati dan memenuhi prosedur yang cukup panjang.

Telah dikemukakan bahwa kunci utama dalam pembebasan tanah adalah musyawarah : masalahnya, bagaimana jika musyawarah itu tidak berhasil mencapai kesepakatan. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tidak memberikan pengaturan tentang kemungkinan tidak tercapainya kesepakatan ini. Tapi kiranya jika kata sepakat tidak tercapai maka untuk menguasai tanah tersebut dapat ditempuh prosedur “Pencabutan” sesuai dengan UU No. 20 Tahun 1961 dengan konsekwensi bahwa prosesnya akan lebih dalam.

Untuk itu prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum adalah sebagai berikut :

1. Persiapan

- Menetapkan lokasi sesuai dengan rencana tata ruang.
- Membentuk panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Penyuluhan

Panitia pengadaan tanah bersama instansi yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan dengan cara memberikan informasi dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan.

3. Inventarisasi

Melaksanakan inventarisasi untuk menetapkan batas lokasi yang terkena pembangunan, penguasaan dan penggunaan tanah untuk mengetahui luas, status pemegang hak dan pengguna tanahnya termasuk bangunan, tanaman dan benda-benda lain terkait dengan tanah yang bersangkutan.

#### 4. Pengumuman

Mengumumkan hasil inventarisasi untuk memberitahukan hasil inventarisasi dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk mengajukan keberatan atas hasil inventarisasi. Pengumuman dilampiri gambar peta dan daftar yang menguraikan nama, luas, status hak, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, benda-benda lainnya, NJOP, nomor SPT serta keterangan lain yang ditandatangani oleh panitia serta diumumkan di kantor pertanahan kabupaten kota, kantor camat dan kantor kelurahan.desa setempat, dengan tenggang waktu satu bulan. Jika ada keberatan yang diajukan dalam tenggang waktu tersebut panitia menganggap keberatan tersebut berasal maka panitia mengadakan perubahan sebagaimana mestinya.

#### 5. Musyawarah

Melaksanakan musyawarah yang mengandung saling mendengar, saling memberi dan menerima pendapat yang didasarkan atas kesukarelaan antar pemegang hak dengan pihak yang memerlukan tanah untuk meperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain

yang berkaitan dengan pengadaan tanah dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan yang sah dan dipandu ketua panitia.

6. Menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian atau santunan.

Ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan sebagai akibat penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan antar dua atau lebih bentu ganti kerugian tersebut atau betuk lain yang telah disepakati oleh pihak-pihak lain yang bersangkutan. Terhadap tanah wakaf/peribadatan lainnya ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan.

Ganti kerugian dapat dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan antar dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut atau bentuk lain yang telah disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kesepakatan para pihak dituangkan dalam keputusan panitia pengadaan tanah. Apabila tidak terjadi atau tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian maka panitia menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian didasarkan atas nilai nyata atau sebesar hasil musyawarah dengan memperhatikan NJOP dan faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah.

7. Menaksir nilai tanah



Taksiran nilai tanah ditentukan oleh jenis hak dan status penguasaan, taksiran nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh instansi pemerintah yang bertanggung jawab bidang terkait.

8. Pengajuan keberatan terhadap keputusan panitia.

1. Ganti rugi : pemegang hak, pemilik bangunan dan benda lain yang ada di atasnya yang tidak mengambil ganti kerugian setelah diberitahukan secara tertulis oleh panitia sampai tiga kali dianggap menolak ganti kerugian tersebut, begi yang menolak dapat mengajukan keberatan atas putusan panitia kepada Bupati/Walikota atau Gubernur.

Bupati, Walikota atau Gubernur untuk pengadaan tanah yang meliputi dua wilayah kabupaten/kota atau lebih dapat mengukuhkan atau merubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Apabila masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas putusan Bupati/Walikota terhadap penyelesaian yang ditempuh maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan kepada pimpinan instansi yang bersangkutan, pimpinan instasnsi yang bersangkutan memberi tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut.

Apabila permintaan pemegang hak disetujui maka Bupati/Walikota atau Gubernur mengeluarkan keputusan revisi bntuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesediaan atau persetujuan instansi

pemerintah yang memerlukan tanah sekaligus memerintahkan kepada panitia untuk melaksanakan acara pemberian ganti rugi.

Apabila Pimpinan Depaartemen/Lembaga Non Departemen tidak menyetujui permintaan pemegang hak sedangkan lokasi pembangunan itu tidak dapat dipindahkan atau sekurang-kurangnya 75% dari luas tanah yang diperlukan atau 75% dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti rugi.

2. Santunan : keberatan atas besarnya diselesaikan menurut ketentuan yang berlaku.

#### 9. Melaksanakan ganti kerugian

Ganti kerugian diserahkan langsung kepada yang berhak dilokasi yang ditentukan oleh panitia. Untuk wakaf ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan dan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan.

#### 10. Melaksanakan pelepasan dan penyerahan hak

Pelaksanaan ganti kerugian dan pelepasan hak serta pernyataan pelepasan hak tanah dari pemegang hak atas tanah dihadapan panitia dengan menyerahkan tanda bukti kepemilikan/perolehan lainnya.

#### 11. Pengajuan permohonan hak

Pengajuan permohonan hak bagi instansi penerima yang membutuhkan tanah diajukan segera menerima berkas/dokumen pengadaan tanah, untuk diterbitkan sertifikat.

## 12. Pengadaan tanah skala kecil

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari satu hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara membeli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak, dilengkapi penetapan lokasi.

## 13. Pelaporan

Bupati/Walikota melaporkan pengadaaan tanah di wilayahnya kepada pemerintah CQ Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi setempat.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dalam pelaksanaan dikaitkan dengan ketentuan otonomi daerah. Dengan diundang-undangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom telah terjadi pelimpahan sebagian besar kewenangan dibidang pertanahan.

Pelimpahan ini tentunya dengan satu harapan percepatan tercapainya tujuan nasional melalui percepatan tujuan daerah, sebab penyelenggaraan

otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah diatur kewenangan luas pada kabupaten/kota dan terbatas pada Propinsi, hal ini berimplikasi pada berkurangnya kewenangan seluruh bidang pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 1, bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Selanjutnya pada ayat (2) kewenangan bidang nasional secara makro, dana perimbangan keuangan sistem administrasi Negara dan lembaga administrasi Negara, pembinaan dan pmdayagunaan sumber daya manusia, pmdayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kewenangan Propinsi yang bersifat terbatas diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan bahwa kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintah lintas kabupaten/kota.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Kewenangan kabupaten/kota yang luas diatur dalam Pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan Pasal 7. Di dalam Pasal 9

Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu sebagai amanat Ketetapan MPR RI Nomor IX Tahun 2001, Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah terbit Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan yang di dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan oleh pemerintah kabupaten/kota, ayat (2) kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (1) di atas adalah :

- a. Pemberian ijin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah;
- f. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
- g. Penyelesaian dan pemanfaatan tanah kosong;
- h. Pemberian ijin membuka tanah;
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Oleh Badan Pertanahan Nasional kewenangan pertanahan yang dilaksanakan kabupaten/kota tersebut telah diterbitkan keputusan BPN Nomor

---

ayat (2) bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota meliputi bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, **pertanahan**, koperasi dan tenaga kerja.

2 Tahun 2003 Tentang Norma Standart Mekanisme Ketatalaksanaannya. Misi yang diemban dalam Tap MPR RI Nomor IX tahun 2001 terutama dalam Pasal 4 butir (k) yaitu mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah pusat dan daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, dan desa atau yang setingkat masyarakat dan individu.

Dalam Pasal 5 ayat (1) Tap MPR RI Nomor IX Tahun 2001 berbunyi :

(1) Arah Kebijakan Pembangunan Agraria adalah :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan pemilikan tanah untuk rakyat.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengatisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.

- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Dengan mendasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Pasal 11 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikenali Pasal 7. Di dalam Pasal 9 ayat (2) Pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota meliputi bidang pekerjaan umum kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.<sup>46</sup> Dengan dua ketentuan tersebut sebagai dasar pemerintah Kota Tegal mengambil alih kesekretariatan panitia pengadaan tanah untuk dilaksanakan dibagian tata pemerintahan.

---

<sup>46</sup> Juga berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dibidang pertanahan yang pada intinya memberikan sebagian kewenangan pemerintah dibidang pertanahan kepada pemerintah Kabupaten/Kota yang meliputi :

- a. Pemberian ijin lokasi
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah
- f. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat
- g. Penyelesaian dan pemanfaatan tanah kosong.
- h. Pemberian ijin membuka tanah
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Berdasarkan hasil penelitian, permasalahan berpangkal dari penerbitan Surat Keputusan Walikota Tegal bernomor 590/00167.A/2001 yang menggantikan Surat Keputusan Walikota No. 593/1222/1993 yang bertentangan Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993, dan Peraturan Menteri Agrarian Nomor 1 Tahun 1994, dimana dalam SK Walikota Tegal tersebut posisi Ketua Tim Pengadaan Tanah bukanya dipegang atau diketuai oleh Walikota selaku Kepala Daerah II, melainkan menempatkan Asisten Administrasi dan Tata Praja Sekretaris Daerah Kota Tegal yang juga saat sekarang sedang menjalani persoalan hukum di Pengadilan Negeri Tegal dengan tuduhan tindak pidana korupsi. Disamping menempatkan Sekretaris Daerah Kota Tegal sebagai pengarah, dalam Kepres 55/1993 tidak ada jabatan pengarah.

Dalam Surat Keputusan Walikota Tegal Nomor 590/00167.A/2001 ini, memutuskan dan menetapkan :<sup>47</sup>

Pertama : Membentuk panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan

pembangunan untuk kepentingan umum tingkat Kota Tegal sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan ini.

Lampiran keputusan susunan panitia dalam lampiran keputusan ini:

1. Sekretaris Daerah Kota Tegal Sebagai Pengarah

---

<sup>47</sup> *Wawancara*, Ketua dan/atau anggota Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan



2. Asisten Administrasi dan Tata Praja Sekretaris Daerah Kota Tegal sebagai Ketua Merangkap Anggota
3. Kepala Kantor Pertanahan Kota Tegal sebagai Wakil Ketua Merangkap Anggota
4. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Kota Tegal sebagai Anggota
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Tegal sebagai Anggota
6. Kepala Dinas Pertanian dan Kelautan sebagai Anggota
7. Camat Setempat sebagai Anggota
8. Lurah/Kepala Desa Setempat sebagai Anggota
9. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Tegal sebagai Sekretaris I Bukan Anggota
10. Kepala Seksi Hak-Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota Tegal sebagai Sekretaris II Bukan Anggota

Kedua : tugas panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Diktum Pertama tersebut diatas adalah :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.

3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atasnya.
7. Membuat Berita Acara Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah.

Ketiga : Sekretaris Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk Kepentingan Umum berkedudukan di Kantor Pertanahan Kota Tegal sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Negara Agrarian/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Dari data tersebut jelas bahwa kepanitiaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu jalan lingkar utara Kota Tegal baik secara administratif pemerintah maupun secara hukum tidak dibenarkan atau dengan kata lain cacat hukum karena melanggar peraturan yang tingkatannya lebih

tinggi yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Penyimpangan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal tidak berhenti hanya pada proses pembentukan dan penetapan panitia pengadaan tanah yang melanggar Keputusan Presiden. Penyimpanganpun terjadi juga dalam proses pembebasan tanah atau pengadaan tanah, ironisnya ada sebagian tanah yang bertahun-tahun dikuasai instansi pemerintah namun dalam pembayaran diatas namakan warga (Farida), sehingga terjadi tarik menarik antar instansi pemerintah dengan saudara Farida dan berakhir di Kejaksaan Negeri, dalam kasus ini jelas terjadi pelanggaran hukum kepemilikan.

Pencairan dana ganti kerugian sebesar Rp. 338.000.000, yang diterima oleh Farida sesuai data dalam buku tanah bekas hak guna (HGB) 321 yang telah berakhir masa berlakunya, tanah dan bangunan tersebut terletak di Jalan Kapten Piere Tendean.

Sementara itu Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah mengklaim bahwa tanah dan bangunan sudah menjadi milik Dipenda yang diperoleh melalui transaksi jual beli yang sudah dilakukan pada tahun 1973. Pada tahun 2001 atas kasus tersebut pernah dimusyawarahkan dikantor pertanahan Kota Tegal, namun sampai sekarang belum ada titik temu karena masing-masing tidak mempunyai data dukung sama sekali.

Mestinya dalam kondisi demikian para pihak dipersilahkan untuk menyelesaikan permasalahannya terlebih dahulu baru uang pembayaran

dibayarkan, sebelum permasalahan dapat diselesaikan uang ganti rugi dititipkan dulu di Pengadilan Negeri. Dalam kasus ini Kantor Pertanahan sudah menyarankan agar pembayaran ditunda, namun tetap dibayar dengan dibayarkannya ganti rugi tanah terhadap Farida terjadi pelanggaran hak atas tanah milik instansi pemerintah, dalam hal ini milik Dinas Daerah Propinsi Jawa Tengah.

Data ini menunjukkan bahwa ada masalah yang timbul dalam pembangunan jalan lingkar utara Kota Tegal, yang semestinya tidak boleh terjadi jika ada koordinasi antar instansi terutama yang dilakukan panitia pengadaan tanah sebelum proses pembayaran ganti kerugian dilakukan seperti yang dituangkan dalam Surat Keputusan Walikota Tegal.

Kasus selanjutnya yang cukup menyedot perhatian umum adalah adanya dugaan korupsi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, adalah kasus penggelembungan uang ganti rugi tanah di Kelurahan Margadana yang saat ini dalam pengusutan Kejaksaan Negeri Tegal, sedikit mulai terkuak. Dari data kelurahan setempat, jumlah bidang tanah yang seharusnya menerima uang ganti rugi hanya terdapat 8 bidang sesuai dengan data inventarisasi Kantor Pertanahan dan luas tanah 22.230 m<sup>2</sup>, yang kena jalan seluas 15.820 m<sup>2</sup>, akan tetapi dalam praktek pencairannya terdapat 11 bidang dengan luas 27.288 m<sup>2</sup>.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Tegal, tanggal 3 Nopember 2008.

11 bidang tanah tersebut riil sudah berpindah tangan ke saudara Harun, Asikin dan Budiman Budiarta, namun secara Yuridis masih tercatat atas nama pemilik lama, yang dibayar sebelum proyek berjalan, hal ini yang jelas merugikan masyarakat yang buta akan informasi, kalau didaerah tersebut akan terkena proyek jalan jalur lingkaran.<sup>49</sup> Dalam kaitan dengan masalah ini bahwa tanah tersebut dibeli dari uang Budiman Budiarto oleh Saudara Asikin : Selanjutnya oleh Asikin dilimpahkan ke saudara Harun Alrasid. Bahwa status kepemilikan tersebut belum jelas tapi dipaksakan harus segera dibayar sebelum tahun anggaran berakhir.<sup>50</sup>

Sementara jumlah bidang yang sebenarnya hanya 8 bidang berubah menjadi 11 bidang. Sebenarnya Negara hanya mengeluarkan biaya ganti rugi Rp. 1.582.000.000,- tetapi pada saat pembayaran berjumlah Rp. 2.728.000.000,-. Dengan demikian terjadi penyimpangan dalam pengadaan tanah proyek jalan lingkaran utara Kota Tegal.

Menurut pendapat penulis, apabila sekretaris berpedoman pada data dari Kantor Pertanahan hal ini tidak akan terjadi dalam kasus ini di samping Negara dirugikan, hak masyarakat kecil yang buta informasi dilanggar karena keuntungan Bandar mafia tanah tersebut hampir 4 kali dari harga pembelian.

---

<sup>49</sup> *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Tegal, tanggal 3 Nopember 2008.

<sup>50</sup> *Wawancara*, warga masyarakat yang tanahnya untuk pembangunan Jalan Lingkaran Utara Kota Tegal, tanggal 4 Nopember 2008.

Hal ini karena Bandar mafia tanah membeli tanah masyarakat kecil setelah tahu bahwa dilokasi tersebut tanahnya akan digunakan proyek jalur lingkar.

Untuk lebih jelasnya lihat tabel data :

**Table 4.1**  
**Data inventarisasi 1 Desember 2003**

No.	Nama Pemegang Hak	Jenis Tanah	Bukti	Luas	Yang Terkena	Sisa
1.	Dasmi	Sawah	C353.PI SIV	1835	416	1429
2.	Soleha	Sawah	C1572.PI SIV	1715	1022	693
3.	Sarilah	Sawah	C3030.PI SIV	1825	1825	0
4.	Munasir	Sawah	C961.PI SIV	2335	2335	0
5.	Rostam	Sawah	C334.PI SIV	2285	2285	0
6.	Radi	Sawah	C2307.PI SIV	2815	2120	695
7.	Eny Yuningsih	Sawah	C2310.PI SIV	1800	790	1100
8.	Sri Damuryati	Sawah	C1576.PI SIV	1200	200	1000
Jumlah				15.810	10.993	4.817

**Sumber Data Sekunder : Kantor Pertanahan Kota Tegal**

Jadi menurut data hanya ada 8 bidang yang apabila dijumlah 15.810 m<sup>2</sup> yang terkena jalan hanya 10.953 m<sup>2</sup> jadi sisa 4817 m<sup>2</sup> yang tidak kena jalan. Namun Ir. Harun Alrasid minta seluruh tanah sejumlah 11 bidang dibayar semua. Dari 11 bidang setelah diukur luasnya 22.230 m<sup>2</sup>.

**Table 4.2.**

**Data Pengukuran Ulang 11 Bidang**

<b>No.</b>	<b>Nama</b>	<b>Bukti</b>	<b>Luas</b>
1.	Dasem	C353	1820
2.	Munasir	C961	2320
3.	Rasbi	C2310	1780
4.	Sarilah	C3030	1800
5.	Daryani	C1576	1250
6.	Sirja	C1572	3778
7.	Mukidin	C2170	1632
8.	Darti	C351	1390
9.	Dakam Rasta	C334	2360
10.	Radi	C2307	2750
11.	Raben Sayuti	C1099	450
		Jumlah	22.230

***Sumber Data Sekunder : Kantor Pertanahan Kota Tegal***

**Table 4.3.**

**Data Yang Dibayar 11 Bidang**

<b>No.</b>	<b>Nama</b>	<b>Bukti</b>	<b>Luas</b>
1.	Dasem	C353	1820
2.	Munasir	C961	2320
3.	Rasbi	C2310	1780
4.	Sarilah	C3030	1800
5.	Daryani	C1576	1250
6.	Sirja	C1572	9836
7.	Mukidin	C2170	1632
8.	Darti	C351	1390
9.	Dakam Rasta	C334	2260
10.	Radi	C2307	2750
11.	Raben Sayuti	C1099	450
		Jumlah	27.228

**Sumber Data Sekunder : Panitia Pengadan Tanah**

Perbedaan tersebut adalah milik saudara Sirja yang menurut hasil pengukuran luasnya 3778 m<sup>2</sup> namun dalam pembayaran dibayar sesuai luas dalam akta yaitu 9836 m<sup>2</sup> sehingga selisih m<sup>2</sup>.



## **2. Kendala atau hambatan dalam proses pengadaan tanah tersebut dan upaya yang dilakukan**

Menurut Ahmad Husein Hasibuan ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pembebasan tanah: faktor psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah :<sup>51</sup>

- 1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan;
- 2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi;
- 3) Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri. Selanjutnya, kendala yang merupakan faktor dana adalah keterbatasan dana pembebasan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti-kerugian dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.

Dari berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak)

---

<sup>51</sup> Ahman Husein Hasibuan. *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah 1986 : Hal. 6-7.

terletak pada besarnya ganti kerugian. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pembebasan tanah.<sup>52</sup>

Sengketa muncul dari perbedaan kepentingan antara rakyat banyak yang membutuhkan tanah sebagai sumber pokok kehidupan, dengan pihak-pihak lain yang membutuhkan tanah tersebut untuk kegiatan ekonomi dalam skala besar. Meski tanah memang langka karena tidak bisa di-perbaharui (unrenewable resources), silang sengketa antara warga masyarakat dengan pemodal ini lebih disebabkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran yang berlindung dibalik pemerintah dengan “baju” untuk kepentingan umum.

Dalam konteks ini, para pemodal diuntungkan oleh kebijakan ekonomi yang lebih condong pada pertumbuhan ketimbang pemerataan ekonomi. Atas nama pembangunan, tanah-tanah garapan petani atau tanah milik warga masyarakat diambil alih dan/atau digusur oleh para pemodal, yang memanfaatkan peluang pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang terdapat pada undang-undang buatan penguasa (negara). Dengan demikian, muncul sumber sengketa baru, yaitu antara para pemilik tanah dengan pihak

---

<sup>52</sup> Oloan Sitorus, dalam SKH Analisa, 31 Mei 1993

swasta yang memerlukan tanah, yang bukan hanya didukung oleh perangkat hukum, tetapi juga aparat keamanan.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal mengalami beberapa hambatan dan/atau kendala yang cukup berarti, baik dari pihak Pemerintah Kota Tegal selaku pihak yang memerlukan tanah maupun dari pihak warga masyarakat selaku pemilik tanah yang terkena proyek tersebut.

Secara garis besar hambatan dan/atau kendala dari Pemerintah Kota Tegal adalah dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum besarnya ganti kerugian harus berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

Hal ini dikarenakan warga masyarakat yang tanahnya terkena proyek masih mempunyai persepsi bahwa Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) sama nilai nyata atau harga pasaran tanah sesungguhnya, dalam kenyataannya jumlah anggaran yang digunakan dan/atau disediakan untuk pemberian ganti kerugian tidak cukup atau sama dengan jumlah ganti kerugian yang diminta oleh warga masyarakat pemilik tanah.

Dalam setiap pelaksanaan pembangunan di Indonesia, masalah pendanaan adalah masalah klasik yang selalu muncul. Kurangnya dana yang dimiliki oleh pemerintah membuat terhambatnya pembangunan disegala sektor termasuk pembangunan untuk kepentingan umum. Hal tersebut membuat

pemerintah mencari dana pinjaman, karena apabila pendanaan untuk pemberian ganti kerugian dibebankan seluruhnya kepada Pemerintah Kota/Kabupaten/Propinsi setempat yang Pendapatn Asli Daerah (PAD)-nya kecil, sehingga menghambat pelaksanaan pembangunan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian, panitia yang dibentuk hanya dibentuk secara sepihak oleh Pemerintah Kota Tegal melalui SK Walikota tanpa melibatkan pihak terkait lainnya, termasuk warga sendiri. Dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian juga demikian, ada pihak-pihak yang mengambil keuntungan dalam proyek ini termasuk dari pihak warga sendiri.

Berdasarkan hal tersebut wajar apabila banyak warga yang tidak menerima pemberian ganti kerugian dari pemerintah. Di dalam kalangan warga sendiri terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok yang menerima ganti kerugian dan kelompok yang menolak ganti kerugian.

Kelompok yang menerima ganti kerugian rata-rata adalah orang-orang yang Pro, sedangkan kelompok yang menolak adalah orang-orang yang Kontra dengan pemerintah. Kelompok yang Kontra tetap menuntut pemberian ganti kerugian sesuai dengan yang dijanjikan oleh yaitu sebesar 1:3 atau setidaknya sesuai dengan NJOP, ketika penulis mencoba mengkonfirmasi hal tersebut kepada Mujiono, dia hanya menjawab bahwa hal tersebut tidak ada bukti tertulisnya. Sedangkan Pemerintah Kota Tegal tetap berpegang memberikan ganti kerugian.

Melihat kondisi yang demikian, Pemerintah Kota Tegal melalui Panitia Pembebasan Tanah yang dibentuknya lebih memprioritaskan penyelesaian melalui musyawarah daripada jalur hukum. Hal ini dikarenakan kelompok yang

Kontra mengancam akan mengajukan gugatan melalui PTUN atas masalah ini apabila tidak segera diselesaikan.

Meski demikian, proses musyawarah yang dilakukan Pemerintah Kota Tegal dan warga tidak begitu mulus. Banyak riak kecil yang menyembul di permukaan dan sesekali muncul deburan ombak yang cukup besar. Apabila tidak hati-hati, tidak sabar, dan tidak telaten, barangkali segala gagasan ideal bakal tenggelam, dan impian tetaplah menjadi impian.

Sebenarnya protes mereka tidak perlu, apabila dipikir secara jernih dan mengedepankan aspek kemanusiaan. Penanganan yang berbeda juga tidak terlepas dari perbedaan sikap antar kelompok warga terhadap kebijakan penguasa pada saat itu, yang mana sebagian warga langsung menerima ganti rugi dan sebagian lagi sama sekali tidak mau mengambil ganti rugi.

Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa pemberian ganti kerugian berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti kerugian tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut.

Oleh sebab itu penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Pejabat Penilai Tanah yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapat yang sama sebelum tanah tersebut diambilalih.<sup>53</sup>

Dari bingkai inilah Pemerintah Kota Tegal bergerak untuk mencari penyelesaian yang bersifat menguntungkan kedua belah pihak (*win-win solution*). Apabila kemudian Pemerintah Kota Tegal memilih kebijakan

---

<sup>53</sup> Maria S.W. Soemardjono, "*Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah*" dalam SKH

musyawarah, itu terjadi secara *bottom-up* yang menyerap aspirasi mayoritas warga. Lebih dari itu, program relokasi menjadi solusi yang menggambarkan *win-win solution*.

Berdasarkan hasil penelitian kelompok yang Kontra bersedia melakukan musyawarah dengan jajaran Pemerintah Kota Tegal, terutama mengenai pemberian ganti kerugian, asalkan besarnya sesuai dengan yang telah dijanjikan. Kendati demikian, upaya pendekatan atau gagasan yang ditawarkan Pemerintah Kota Tegal ini menimbulkan reaksi beragam di kalangan warga, lantaran pola pikir individu di sana tak mungkin bisa diseragamkan.

Oleh karena belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pembebasan tanah mengalami hambatan yang serius. Bahkan hambatan masih sampai sekarang belum selesai. Musyawarah terakhir dilakukan pada bulan Maret tahun 2006 dan rencananya akan dilanjutkan pada bulan September, hal ini dikarekan belum tercapai kesepakatan diantara para pihak.

Upaya pembelaan diri warga ini sebagai "laboratorium politik" perlawanan masyarakat sipil terhadap negara. Sebelumnya muncul Kasus Kedungombo, Waduk Nipah, Jalan Tol dan masih banyak lagi, berbagai kebijakan pemerintah yang berdalih "demi pembangunan". Kasus ini telah memberikan pelajaran berharga bagi kedua belah pihak. *Pertama*, pelajaran bagi pemerintah supaya mau mendengar kemauan warga masyarakat sebelum menetapkan kebijakan yang berdampak luas bagi masyarakat. Kedua, pelajaran bagi masyarakat untuk tidak mudah mengamini setiap kebijakan yang merugikan.

Penulis berpendapat, ganti-kerugian menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor

dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai ada-tidaknya kesediaan pemilik/ yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-kerugian yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

Rendahnya jumlah ganti-kerugian yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah selama ini bahwa dasar perhitungan ganti-kerugian adalah musyawarah dengan memperhatikan harga-dasar. Padahal sebagaimana diketahui, harga dasar selalu jauh di bawah harga pasar setempat.

Selain hambatan tersebut diatas, hambatan lain yang muncul adalah kurangnya perencanaan lokasi pembangunan pemukiman selama ini, sehingga terjadi tata ruang yang kacau karena pembangunan pemukiman oleh warga terkesan asal. Hal ini menyebabkan apabila ada pembangunan yang membutuhkan tanah khususnya pelebaran jalan, maka tanah yang diperlukan untuk pembangunan tersebut akan “menggusur” tanah disepanjang jalan yang rata-rata sudah dipadati dengan bangunan rumah-

rumah penduduk sehingga dalam pemberian ganti kerugian diperlukan dana yang besar.

Selain hambatan-hambatan yang muncul dari pihak pemerintah, hambatan juga muncul dari pihak warga masyarakat pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.

Berdasarkan hasil penelitian, pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal ditetapkan hanya dengan Surat Keputusan WaliKota Tegal yang hingga saat ini tidak jelas SK-nya. Pada saat ada warga yang menanyakan hal tersebut, Pemerintah Kota Tegal saat itu tidak pernah menjelaskan secara memuaskan. Pemerintah Kota Tegal selalu menyebutkan bahwa pengadaan tanah tersebut dilakukan oleh “TIM” yang sampai saat ini tidak jelas eksistensi dari Tim tersebut.

Dalam penentuan besarnya nilai ganti kerugian juga tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pada saat itu, yaitu Keppres Nomor 55/1993 karena jauh dibawah Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang dijadikan ajuan dalam pemberian ganti kerugian dan diputuskan secara sepihak tanpa adanya musyawarah dengan warga masyarakat.

Berkaitan dengan pemberian ganti kerugian, tidak adanya transparansi anggaran dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal. Dana yang digunakan untuk proyek tersebut tidak berasal dari atau tidak menggunakan APBN atau



APBD Pemerintah Kota Tegal, melainkan dari dana sumbangan. Sumbangan dari mana asalnya dan bagaimana mekanisme penggunaannya juga tidak jelas.

Disamping penetapan ganti kerugian yang sepihak, pemilik tanah juga diintimidasi misalnya apabila mereka akan mengurus dan/atau membutuhkan pelayanan di kecamatan dan/atau kelurahan akan dipersulit. Hal ini menyebabkan banyak pemilik tanah yang akhirnya dengan sangat terpaksa menerima pemberian ganti kerugian yang diberikan.

Pada dasarnya warga masyarakat rela berkorban demi kepentingan pembangunan, meski pembangunan itu lebih memberi manfaat bagi warga masyarakat lain, andai proses pembebasan tanah berjalan wajar dan atas dasar musyawarah sehingga tercapai kesepakatan semua pihak serta dengan nilai ganti rugi sesuai Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau sedikit di bawah harga umum.

## **2.1. Upaya Penyelesaian**

Sejarah sengketa pertanahan di Indonesia tidak lepas dari peran dominasi, diskriminasi, dependensi, dan eksploitasi yang terus menerus sejak masa kolonial, hingga berubah bentuk penindasan dalam bentuk yang kian terstruktur dalam global imperialisme kapital masa kini . Oleh sebab itu, sengketa pertanahan tidak sekadar problem hukum, melainkan menjadi persoalan politik dan ekonomi yang serius di negeri yang agraris ini. Lalu,

mengapa persoalan tanah yang begitu serius melahirkan sengketa-sengketa sosial justru mangkrak atau tidak terurus penyelesaiannya.

Berdasarkan identifikasi lapangan, banyak ditemukan permasalahan tanah tidak terselesaikan akibat tiadanya komitmen politik birokrasi pemerintahan dalam merespons pengaduan warga masyarakat yang menginginkan pemberian ganti kerugian tanahnya yang diambil pemerintah guna pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum, bahkan rumit dan membutuhkan waktu yang sangat lama. Salah satunya adalah Proyek proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal yang sampai sekarang belum terselesaikan dalam hal pemberian ganti kerugiannya sejak tahun 2001, sehingga menghambat dalam pelaksanaannya.

Ada beberapa faktor yang menghambat penanganan sengketa tanah, sebagai penjelasan mengapa tidak ada komitmen politik pemerintah untuk menuntaskannya. *Pertama*, pemerintah menggunakan kerangka pendekatan positivistik (politik legal formal) yang sangat menjauhkan rasa keadilan masyarakat. Dalam banyak kasus, menunjukkan bahwa rakyat yang memperjuangkan hak tanahnya yang dirampas selalu menunjukkan bukti-bukti kepemilikan tertulis, lengkap dan serta membawa kasusnya ke pengadilan negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Rakyat selalu dipaksa mengerti hukum tetapi pejabatnya tidak pernah mau mengerti persoalan yang dihadapi rakyatnya. Dengan demikian tidak mengherankan bilamana petani melakukan upaya tuntutan kembalinya tanah selalu distigmatisasi melanggar hukum atau tidak sesuai dengan prosedur hukum. *Kedua*, transisi politik otonomi yang memberikan peluang besar bagi daerah justru membuat kebingungan struktural lembaga birokrasi yang bertanggung jawab atas penanganan sengketa pertanahan.

*Ketiga*, problem ketergantungan pemerintah dalam bangunan sistem kapitalistik neoliberal, yang lebih mengutamakan keperluan investasi, kebutuhan pendapatan anggaran atau juga devisa, dan pemacu pertumbuhan ekonomi tinggi. Jadi tanah menjadi bagian dari skenario besar untuk mendorong sistem tersebut. Ini terlihat dari perjanjian pemerintah dengan Bank Dunia dalam Proyek Administrasi Pertanahan (Land Administration Project), yang bertujuan meningkatkan pasar tanah melalui percepatan pendaftaran tanah (legalitas tanah).

Dikutip dalam Catur Tertib Pertanahan BPN, di antaranya tertib hukum tanah, tertib administrasi tanah, tertib penggunaan tanah, dan lingkungan hidup, memperlihatkan bahwa pembangunan hukum pertanahan pun lebih menitikberatkan pada pengamanan pelaksanaan pembangunan.

Strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program kebijakan agraria yang berbasiskan modal besar, baik

asing maupun domestik, secara perlahan namun pasti akan menghilangkan strategi populisme agraria, termasuk masalah pengadaan tanah. *Keempat*, dalam rangka mewujudkan strategi kebijakan investasi dan politik PAD di level lokal, maka pemerintah kerap kali menggunakan pendekatan kekerasan dalam rangka menyelesaikan problem pertanahan.

Pemerintahan lokal-dengan UU Nomor 22 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - seharusnya berperan besar terhadap penuntasan sengketa tanah. Tapi sayangnya, pemerintah daerah lebih banyak menggantungkan pada kelembagaan seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), DPRD atau bahkan menyerahkan kepada aparat kepolisian, dan terjebak pada penyelesaian secara sektoral.

Pada dasarnya warga sepanjang Jalan Lingkar Utara Kota Tegal rela berkorban demi kepentingan pembangunan, meski pembangunan itu lebih memberi manfaat bagi warga masyarakat lain, andai proses pembebasan tanah berjalan wajar dan dengan nilai ganti rugi sesuai dengan atau sedikit di bawah harga umum, hal ini sangat lumrah, karena mereka harus berkorban untuk kepentingan yang lebih luas.

Dalam pelepasan atau penyerahan hak, kesepakatan ganti-kerugian dan kesediaan menyerahkan tanah merupakan satu kesatuan yang tidak

dapat dipisahkan.<sup>54</sup> Dengan demikian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian sama halnya dengan ketidaksempurnaan pelepasan atau penyerahan hak sebagai suatu tindakan hukum. Tegasnya, perbuatan itu belum sah secara hukum.

Begitu mutlaknya peranan kesepakatan mengenai ganti-kerugian dalam pelepasan atau penyerahan hak, sehingga di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 terlihat rincian tahapan upaya menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian dengan jelas.

Penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 pada dasarnya dilakukan dengan 3 (tiga) tahap, yakni: melalui keputusan Panitia, keputusan Gubernur dan Usul Pencabutan Hak. Menurut Pasal 19 Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa :

"Apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian tidak tercapai, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah."

Ketentuan di atas hanya memberi wewenang kepada Panitia Pengadaan Tanah (selanjutnya selalu disebut Panitia) membuat keputusan

---

<sup>54</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 48

mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian manakala musyawarah telah diupayakan berulang kali namun tidak tercapai kesepakatan. Paling tidak musyawarah itu sudah 2 (dua) kali dilaksanakan. Yang pertama, dilaksanakan untuk semua pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah; dan kedua, musyawarah yang khusus dilaksanakan hanya bagi pihak-pihak yang belum menyetujui ganti-kerugian.

Selain itu, keputusan Panitia harus tetap berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan faktor yang mempengaruhi harga tanah serta, yang tidak kalah pentingnya, pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. (Pasal 18 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994).

Keputusan Panitia tentang bentuk dan besarnya ganti-kerugian yang bermaksud menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Oleh karena itu, terhadap keputusan Panitia tersebut, dapat diajukan keberatan kepada Gubernur.

Tegasnya Pasal 20 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan:

*"Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur KDH Tk I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut."*

Pasal 22 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 lebih merinci siapakah yang berhak mengajukan keberatan. Dikatakan bahwa pengajuan keberatan bukan hanya dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, akan tetapi juga pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah itu.

Sebagaimana dinyatakan Pasal 20 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993, pengajuan keberatan terhadap keputusan Panitia disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Hal itu merupakan sesuatu yang wajar, agar Gubernur semakin diperkaya data dan informasinya sebagai bahan dalam menetapkan keputusan untuk menyelesaikan keberatan yang mempunyai tanah, bangunan/tanaman/benda-benda lainnya terhadap besarnya ganti-kerugian yang diputuskan oleh Panitia.

Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimanakah hukumnya kalau mereka tidak mau menerima, tetapi tidak mengajukan keberatan ? Apakah dengan keadaan yang demikian mereka dianggap menerima keputusan Panitia ? Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 1 Tahun 1994 menjawab pertanyaan di atas, yang menyatakan:

"Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, yang tidak mengambil ganti-kerugian setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali

tentang Keputusan Panitia..... dianggap keberatan terhadap keputusan tersebut."

Dalam hal semacam ini berarti bahwa pihak yang tidak menyetujui ganti kerugian menunjukkan sikap "hanya menolak saja" dan itu bukan merupakan kelalaian hukum,<sup>55</sup> Artinya, secara hukum, sikap "hanya menolak saja" berarti tidak menerima keputusan Panitia, dan dengan demikian dianggap "telah mengajukan keberatan". Tegasnya, dengan tidak diambilnya ganti-kerugian padahal telah diberitahukan secara tertulis sampai 3 (tiga) kali, secara hukum pihak yang tidak menyetujui ganti-kerugian itu telah melakukan suatu perbuatan hukum yaitu: menolak ganti-kerugian itu.

Setelah menerima keberatan yang dinyatakan secara tegas oleh pihak yang tidak menyetujui ganti-kerugian atau laporan keberatan (bagi pihak yang "hanya menolak saja"), Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Sebelum Panitia Pengadaan Tanah Propinsi mengajukan usul penyelesaian terhadap keberatan atas keputusan Panitia, maka Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada Panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian dan bilamana dianggap perlu dapat melakukan penelitian ke lapangan.

Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah

---

<sup>55</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit. Hal. 50



yang bersangkutan menyetujui bentuk dan besarnya ganti-kerugian yang diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Namun apabila masih terdapat yang tidak menyetujui penyelesaian sebagaimana diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, Gubernur mengeluarkan keputusan bagi mereka dengan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia. Selanjutnya, keputusan Gubernur ini disampaikan kepada pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi yang memerlukan tanah dan Panitia.

Kemudian para pihak (yang tidak menyetujui keputusan Panitia), menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur mengenai keputusan yang "mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia" tersebut. Dan apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang keberatan terhadap keputusan Gubernur itu, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan rencana pembangunan kepada pimpinan Departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahnya.

Tentunya, pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah segera memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian tersebut serta mengirimkannya kepada instansi Pemerintah

yang memerlukan tanah, dengan tembusan kepada Gubernur yang bersangkutan.

Apabila pimpinan Departemen/Lembaga Non Departemen dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian sesuai kesediaan atau persetujuan tersebut.

Dengan demikian, ada 2 (dua) keputusan Gubernur tentang penyelesaian keberatan mengenai ganti-kerugian yang diputuskan Panitia yakni:

1. keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia;
2. keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan kesediaan atau persetujuan pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Apabila dicermati Pasal 23 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, terhadap keputusan Gubernur yang bersifat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia masih tetap diberikan kesempatan kepada para pihak (yang belum memberi persetujuannya) untuk menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur.

Bagaimana jika, mereka yang belum menyetujui ganti-kerugian itu tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis? Sesuai dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak, maka mereka yang tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis itu dianggap tidak menerima keputusan yang dibuat oleh Gubernur.

Begitu pula terhadap keputusan Gubernur tentang revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian, jika mereka tidak menyetujui keputusan mengenai revisi ini, namun tidak mengajukan pertimbangan tertulis, maka mereka pun dianggap tidak menerima ganti-kerugian itu.

Sebagaimana disebutkan bahwa dasar hukum materiel pelepasan atau penyerahan hak adalah hukum perikatan, dengan demikian sesungguhnya keputusan Gubernur; baik berupa keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia, ataupun keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada para pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Keppres No. 55 Tahun 1993 menunjukkan secara jelas bahwa apa yang ditetapkan oleh Gubernur dalam acara pelepasan atau penyerahan hak itu bukanlah putusan yang final. Diberikan kesempatan kepada yang mempunyai tanah untuk mengajukan keberatan, karena acara pelepasan

atau penyerahan hak, sebagaimana jual-beli, adalah cara memperoleh tanah atas dasar kesepakatan. Dalam keadaan yang mempunyai tanah tetap menolak, pilihan adalah: proyek dibatalkan, dicarikan lokasi lain, atau kalau tidak dapat diselenggarakan di lokasi lain ditempuh acara pencabutan hak.<sup>56</sup>

Tegasnya, Pasal 21 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan:

"Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tetap tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya."

Pasal 27 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 menambahkan bahwa usul pencabutan hak atas tanah bisa, jika;

- a) lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan;
- b) sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima prosen) dari luas tanah yang diperlukan atau 75% (tujuh puluh lima prosen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti-ruginya.

Pasal 21 ayat (1), (2), dan (3) Keppres No. 55 Tahun 1993 menentukan secara garis besar tahapan usul pencabutan hak atas tanah sampai dengan permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, seperti berikut ini:

---

<sup>56</sup> ibid.

- a. Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;
- b. Setelah menerima usul pencabutan hak atas tanah di atas, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;
- c. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang ditandatangani oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Dalam Negeri serta Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman disampaikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Presiden.

Permasalahan muncul karena pada kenyataannya proses pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Tegal tidak dilakukan dengan terlebih dahulu membentuk “Panitia Pengadaan Tanah” sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku melainkan hanya panitia yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota, sehingga akan menjadi sulit ketika terjadi

ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian antara pihak masyarakat yang tanahnya terkena proyek dengan pihak panitia tersebut.

Oleh karena itu penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian hanya dapat dilakukan melalui musyawarah atau gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang dalam hal ini masyarakat dapat menggugat Surat Keputusan WaliKota Tegal yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Berdasarkan penelitian dilapangan, masyarakat tetap menuntut ganti kerugian tanah dengan nilai perbandingan 1:3, dalam arti bahwa nilai ganti kerugian 3 kali dari nilai tanah yang terkena proyek sebagaimana telah dijanjikan oleh panitia pada saat itu. Namun pada kenyataannya sampai saat ini ganti kerugian tersebut belum terealisasi sesuai dengan yang dijanjikan, tetapi pada kenyataannya pihak pemerintah melalui panitia tersebut tetap memberikan ganti kerugian sesuai NJOP. Hal inilah yang sampai sekarang penyelesaiannya masih berlarut-larut, karena masing-masing pihak tetap berpegang pada pendiriannya masing-masing.

Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 diberlakukan ada pemikiran yang intinya menyarankan bahwa untuk mengatasi, setidaknya mengurangi permasalahan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti-kerugian dalam pembebasan tanah, maka perlu diperbaiki komposisi Panitia Pengadaan tanah.

Hal ini dilakukan untuk menghindari kesan bahwa dalam pembebasan tanah para pemilik tanah menjadi pihak yang dirugikan (karena kecilnya ganti-kerugian), maka para pemilik tanah atau kuasa hukumnya perlu diikutsertakan dalam Panitia Pembebasan Tanah.

Dalam komposisi Panitia Pembebasan Tanah yang sekarang ini, dimana begitu banyak pejabat, pembicaraan akan sulit menjadi dua arah. Untuk itu jumlah pejabat agar dikurangi, tetapi apabila perlu bisa ditambah dengan para pemuka masyarakat untuk mendampingi pihak pemilik tanah yang berhadapan dengan para anggota panitia dalam musyawarah.

Menurut Pendapat Boedi Harsono menyatakan bahwa mendudukan rakyat atau wakilnya sebagai anggota Panitia Pembebasan Tanah secara yuridis akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah. Sebab putusan Panitia Pembebasan tanah akan mengikat mereka selaku anggota.<sup>57</sup>

Jika dikaitkan dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak), maka memasukkan pihak pemilik tanah atau wakilnya dalam komposisi Panitia Pembebasan Tanah justru akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah dihadapkan dengan pihak yang membutuhkan tanah.

Dalam Panitia Pembebasan tanah berarti pihak pemilik tanah telah menundukkan diri pada setiap putusan Panitia Pembebasan Tanah Dalam

---

<sup>57</sup> Boedi Harsono, Op. Cit. Hal. 77

keadaan yang demikian tidak ada lagi hak pemilik tanah untuk menolak/tidak menerima setiap putusan Panitia Pembebasan Tanah.

Keppres No. 55 Tahun 1993 menyadari aspek hukum pelepasan atau penyerahan itu, sehingga di dalam komposisi keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah tidak ditemukan wakil dari pemilik tanah. Sebab, fungsi Panitia Pengadaan Tanah sekarang ini adalah sebagai mediator (penengah) antara pihak yang akan diambil tanahnya dengan pihak yang akan memperoleh tanah. Sesuatu yang *misplace* secara hukum jika menempatkan pihak yang empunya tanah sebagai mediator.

Berbagai solusi yang ditawarkan maupun pendekatan yang dilakukan Pemerintah Kota Tegal saat ini kepada warga Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dengan berbagai model sesuai dengan anatomi kasus masing-masing.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dalam bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

- A. Proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu dengan tidak membentuk Panitia Pengadaan Tanah, namun hanya panitia yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota, sehingga akan menjadi sulit ketika terjadi ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian antara pihak masyarakat yang tanahnya terkena proyek dengan pihak panitia tersebut.

Oleh karena itu penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian hanya dapat dilakukan melalui musyawarah atau gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang dalam hal ini

masyarakat dapat menggugat Surat Keputusan WaliKota Tegal yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

- B. Rendahnya jumlah ganti-kerugian yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah selama ini menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai ada-tidaknya kesediaan pemilik/yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-kerugian yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar. Selain itu lain yang muncul adalah kurangnya perencanaan lokasi pembangunan pemukiman selama ini, sehingga terjadi tata ruang yang kacau karena pembangunan pemukiman oleh warga terkesan asal.

Dalam menyelesaikan masalah Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dibutuhkan ketelitian dan kecermatan serta kearifan dari semua pihak. Hal ini disebabkan sejak awal pelaksanaan proyek ini telah terjadi kesalahan khususnya dari Pemerintah Kota Tegal yang membentuk

panitia pembebasan tanah tanpa didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada kesan lempar tanggung jawab, atau sekadar berperan semacam broker tanah, sementara di sisi lain terlihat tidak koordinatifnya antara lembaga pemerintahan tersebut dalam mengupayakan penyelesaian tanah, baik secara horizontal di level lokal, maupun vertikal dengan instansi di atasnya. Bahkan, kalau mengikuti alur pemikiran yang sempit bahwa warga sepanjang Jalan Lingkar Utara Kota Tegal diminta berkorban demi kepentingan masyarakat yang lebih luas sementara manfaat yang didapatnya tak sebanding dengan pengorbanan mereka.

## **2. Saran**

Pada hakekatnya pada saat terjadi pembangunan yang dilakukan dengan pembebasan tanah, maka saat itu pula telah tercipta masalah yang jauh lebih besar dibidang pertanahan. Hal ini dikarenakan pemilik tanah yang dibebaskan akan mencari tempat baru untuk hidup dan berinteraksi dengan lingkungan barunya yang tentunya membawa masalah yang lebih kompleks lagi.

Oleh karena itu menurut penulis hendaknya jangan terlalu menunjukkan keberhasilan pembangunan yang telah dicapai, akan tetapi

melupakan akibat dari pembangunan itu sendiri. Jadi dalam melaksanakan suatu pembangunan hendaknya lebih proporsional dan profesional antara pembangunan yang dilaksanakan dengan akibat yang ditimbulkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

A.G. Peters dalam Ronny Hanitijo Soemitro, 1985. ***Study Hukum dan Masyarakat***, Alumni, Bandung

Achmad Chulaemi. 1993. ***Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya***. FH Undip, Semarang.

Ali Achmad Chomzah. 2002. ***Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya***. Jakarta: Prestasi Pustaka.

-----, 2004. ***Hukum Agraria, Pertanahan Indonesia***, Jilid 2, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2004.

Arie S. Hutagalung, 2005. ***Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah***, Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

Boedi Harsono. 2004. ***Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria***, Djambatan, Jakarta.

-----, 2000. ***Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah***, Djambatan, Jakarta.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***. Balai Pustaka, Jakarta.

Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985. ***Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria***, Ghalia Indonesia, Jakarta.

H, Mohammad Hatta, 2005. ***Hukum Tanah Nasional, Dalam Prerspektif***

***Negara Kesatuan, Hukum Tanah : Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa,***  
Yogyakarta : Media Abadi.

Hadi Setia Tunggal, 2006. ***Peraturan Perundang-undangan Pertanahan,***  
Jakarta : Harvarindo.

John Salindeho, 1988. ***Masalah Tanah dalam Pembangunan,*** Cetakan  
Kedua. Jakarta : Sinar Grafika.

Lawrence M. Friedmann, 1975, ***The Legal System: A Social Science Prespektive,*** New York, Russel Foundation.

Maria S.W. Soemarjono, 1980. ***Pelaksanaan Tugas Keorganisasian dalam Pembangunan.*** Jakarta : Departemen Dalam Negeri Direktorat  
Jenderal Agraria.

-----, 2001. ***Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi,*** Jakarta : Penerbit Buku Kompas.

Mariam Darus Badruzaman, 1996. ***Bab-Bab tentang Hypoteek***. Citra Aditya Bakti Hal: Bandung.

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004. ***Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum***, Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

Peter L. Berger, 1992 ***Invitation to Sociology: A Humanistic Prospective***,

(alih bahasa Daniel Dhakidae), Inti Sarana Aksara, Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. ***Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri***, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sarjita, 2005. ***Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003)***, Yogyakarta : Tugujogja.

Soerjono Soekamto. 1986. ***Pengantar Penelitian Hukum***, cetakan 3, UI Press, Jakarta.

Soerjono Soekamto. dan Sri Mamuji. 1985. ***Penelitian Hukum Normatif-***

***Suatu Tinjauan Singkat***, Rajawali Press, Jakarta.

Soetrisno Hadi, 1985. ***Metodologi Research Jilid II***, Yogyakarta : Yayasan

Penerbit Fakultas Psikologi UGM.

Tjahjo Arianto. 2002. ***Prinsip-Prinsip Pendaftaran Tanah***, Badan Pertanahan

Nasional, Jember.

Tom Campbell, 1994, ***Tujuh Teori Sosial (Sketsa, Penilaian dan Perbandingan)***, Kanisius, Yogyakarta.

Wido. 1997. ***Studi Kebijaksanaan Tata Ruang dan Pertanahan***, BPN dan

STPN, Yogyakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketetalaksanaan Kewenangan. Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kota/Kota.

## **C. Artikel dan/atau Makalah**

Ahmad Husein Hasibuan, 1986 ***Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah***. Makalah:

Syafrudin Kalo, 2004, ***Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk***



***Kepentingan Umum***, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Makalah.  
Soetandyo Wignjosoebroto, 2006, ***Konflik: Masalah, Fungsi dan  
Pengelolaannya***, ...Makalah disampaikan dalam Diskusi  
...Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur ..., yang  
diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni  
2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)